



# Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

17 päivänä tammikuuta 2023\*

Muutoksenhaku – Ulkosuhteet – Euroopan unionin ja Euroopan atomienergiayhteisön sekä Kosovon välinen vakautus- ja assosiaatiosopimus – Sähköinen viestintä – Asetus (EU) 2018/1971 – Euroopan sähköisen viestinnän sääntelyviranomaisten yhteistyöelin (BEREC) – 35 artiklan 2 kohta – Kosovon sääntelyviranomaisen osallistuminen kyseisen elimen toimintaan – Käsitteet ”kolmas maa” ja ”kolmas valtio” – Euroopan komission toimivalta

Asiassa C-632/20 P,

jossa on kyse Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 56 artiklaan perustuvasta valituksesta, joka on pantu vireille 24.11.2020,

**Espanjan kuningaskunta**, asiamiehenään aluksi S. Centeno Huerta, sittemmin A. Gavela Llopis,  
valittajana,

ja jossa muuna osapuolena on

**Euroopan komissio**, asiamiehinään F. Castillo de la Torre, M. Kellerbauer ja T. Ramopoulos,  
vastaajana ensimmäisessä oikeusasteessa,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti K. Lenaerts, varapresidentti L. Bay Larsen, jaostojen puheenjohtajat A. Prechal, K. Jürimäe, C. Lycourgos ja M. Safjan sekä tuomarit M. Ilešič, J.-C. Bonichot, T. von Danwitz, I. Jarukaitis, A. Kumin, N. Jääskinen (esittelevä tuomari), M. Gavalec, Z. Csehi ja O. Spineanu-Matei,

julkisasiamies: J. Kokott,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 16.6.2022 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

\* Oikeudenkäyntikieli: espanja.

## tuomion

- 1 Espanjan kuningaskunta vaatii valituksellaan unionin tuomioistuinta kumoamaan unionin yleisen tuomioistuimen 23.9.2020 antaman tuomion Espanja v. komissio (T-370/19, EU:T:2020:440; jäljempänä valituksenalainen tuomio), jolla unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi Espanjan kuningaskunnan vaatimuksen kumota Kosovon kansallisen sääntelyviranomaisen osallistumisesta Euroopan sähköisen viestinnän sääntelyviranomaisten yhteistyöelimen toimintaan 18.3.2019 annettu komission päätös (EUVL 2019, C 115, s. 26; jäljempänä riidanalainen päätös).

### Asiaa koskevat oikeussäännöt

#### *Kosovon kanssa tehty vakautus- ja assosiaatiosopimus*

- 2 Euroopan unionin ja Euroopan atomienergiayhteisön sekä Kosovon välisen vakautus- ja assosiaatiosopimuksen (EUVL 2016, L 71, s. 3; jäljempänä Kosovon kanssa tehty vakautus- ja assosiaatiosopimus) johdanto-osan 17 perustelukappaleessa todetaan, että kyseinen sopimus ”ei vaikuta asemaa koskeviin kantoihin ja että se on YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1244/1999 ja Kansainvälisen tuomioistuimen Kosovon itsenäisyysjulistuksesta antaman lausunnon mukainen”.

- 3 Mainitun sopimuksen 2 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Mikään tässä sopimuksessa tai sen liitteissä ja pöytäkirjoissa käytetty termi, sanamuoto tai määritelmä ei merkitse sitä, että EU tunnustaisi Kosovon itsenäiseksi valtioksi, eikä sitä, että yksittäiset jäsenvaltiot tunnustaisivat Kosovon itsenäiseksi valtioksi, jos ne eivät ole sitä muutoin tehneet.”

- 4 Saman sopimuksen 111 artiklassa, jonka otsikko on ”Sähköiset viestintäverkot ja -palvelut”, määrätään seuraavaa:

”Yhteistyössä keskitytään ensisijaisesti alaa koskevan EU:n säännösten painopistealoihin.

Osapuolet lisäävät yhteistyötä erityisesti sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen alalla pitäen perimmäisenä tavoitteenaan sitä, että Kosovo ottaa käyttöön alan EU:n säännösten viiden vuoden kuluessa tämän sopimuksen voimaantulosta ja kiinnittää erityistä huomiota alan sääntelyviranomaisten riippumattomuuden varmistamiseen ja vahvistamiseen.”

#### *Asetus (EU) 2018/1971*

- 5 Euroopan sähköisen viestinnän sääntelyviranomaisten yhteistyöelimen (BEREC) ja BERECin tukiviraston (BEREC-virasto) perustamisesta, asetuksen (EU) 2015/2120 muuttamisesta ja asetuksen (EY) N:o 1211/2009 kumoamisesta 11.12.2018 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2018/1971 (EUVL 2018, L 321, s. 1) johdanto-osan 5, 13, 20, 22, 25, 29 ja 34 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(5) [Euroopan sähköisen viestinnän sääntelyviranomaisten yhteistyöelin (BEREC) ja BERECin tukivirasto (BEREC-virasto)] perustettiin [Euroopan sähköisen viestinnän sääntelyviranomaisten yhteistyöelimen (BEREC) ja viraston perustamisesta 25.11.2009 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 1211/2009 (EUVL 2009,

L 337, s. 1)]. BEREC korvasi [sähköisen viestinnän verkkoja ja palveluja käsittelevän eurooppalaisen sääntelyviranomaisten ryhmän] tarkoituksenaan edistää yhtäältä sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen sisämarkkinoiden kehittämistä ja toisaalta niiden parempaa toimintaa pyrkimällä varmistamaan, että sähköisen viestinnän sääntelykehys pannaan täytäntöön johdonmukaisesti. BEREC toimii foorumina kansallisten sääntelyviranomaisten keskinäiselle yhteistyölle sekä näiden viranomaisten ja [Euroopan] komission väliselle yhteistyölle kaikkien unionin sääntelykehysten mukaisten tehtävien hoidossa. BEREC perustettiin tarjoamaan asiantuntemusta ja toimimaan itsenäisesti ja avoimesti.

--

- (13) BERECin olisi tarjottava asiantuntemusta ja luotava luottamusta riippumattomuutensa, antamiensa neuvojen ja tietojen laadun, menettelyjensä ja toimintatapojensa avoimuuden sekä tehtäviensä hoitamisessa osoitetun huolellisuuden ansiosta. BERECin riippumattomuuden ei olisi estettävä sen sääntelyneuvostoa keskustelemasta työryhmien laatimien ehdotusten pohjalta.

--

- (20) BERECin olisi voitava sopia toimivaltaisen unionin elinten, laitosten, virastojen ja neuvoa-antavien ryhmien, kolmansien maiden toimivaltaisten viranomaisten ja kansainvälisten järjestöjen kanssa työjärjestelyistä, joista ei seuraa oikeudellisia velvoitteita. Tällaisten työjärjestelyjen tavoitteena voisi olla esimerkiksi yhteistyösuhteiden kehittäminen ja näkemysten vaihto sääntelykysymyksistä. Komission olisi varmistettava, että tarvittavat työjärjestelyt ovat johdonmukaisia unionin politiikan ja prioriteettien kanssa ja että BEREC toimii toimeksiantonsa ja olemassa olevien institutionaalisten puitteiden mukaisesti eikä sen katsota edustavan unionin kantaa suhteessa ulkopuoliseen yleisöön tai sitovan unionia kansainvälisiin velvoitteisiin.

--

- (22) BERECin olisi voitava toimia unionin etujen mukaisesti riippumatta kaikesta ulkoisesta väliintulosta, kuten poliittisesta painostuksesta tai kaupallisesta puuttumisesta. Näin ollen on tärkeää varmistaa, että sääntelyneuvostoon nimitetyillä jäsenillä on ehdottomat takeet henkilökohtaisesta ja toiminnallisesta riippumattomuudesta. Kansallisen sääntelyviranomaisen johtajalla tai sen kollegiaalisen elimen jäsenillä taikka heidän varajäsenillään on tällainen henkilökohtainen ja toiminnallinen riippumattomuus. Tarkemmin ilmaistuna heidän olisi toimittava riippumattomasti ja puolueettomasti eivätkä he saisi tehtäviensä hoidossa pyytää tai ottaa vastaan ohjeita ja heillä olisi oltava suoja mielivaltaiselta irtisanomiselta. --

--

- (25) Tarvittaessa ja riippuen tehtävien jaosta viranomaisille kussakin jäsenvaltiossa muiden toimivaltaisten viranomaisten näkemykset olisi otettava huomioon asianomaisessa työryhmässä, esimerkiksi järjestämällä kuulemisia kansallisella tasolla tai kutsumalla nämä muut viranomaiset asiaa koskeviin kokouksiin silloin, kun niiden kokemus on tarpeen. BERECin riippumattomuus olisi varmistettava kaikissa tilanteissa.

--

- (29) Johtajan olisi edelleen oltava BEREC-viraston edustaja oikeudellisissa ja hallinnollisissa asioissa. Hallintoneuvoston olisi nimitettävä johtaja avointa ja läpinäkyvää menettelyä noudattaen, jotta hakijoiden tinkimätön arviointi ja riippumattomuuden korkea taso voidaan taata. --

--

- (34) Sähköisen viestinnän sääntelykehysten johdonmukaisen täytäntöönpanon jatkamiseksi sääntelyneuvoston, työryhmien ja hallintoneuvoston olisi oltava avoinna sähköisen viestinnän alalla toimivaltaisten sääntelyviranomaisten osallistumiselle kolmansista maista, jos nämä kolmannet maat ovat tehneet unionin kanssa tätä koskevan sopimuksen, kuten [Euroopan talousalueen (ETA) tai Euroopan vapaakauppajärjestön (EFTA)] valtioista ja ehdokasmaista.”

- 6 Asetuksen 2018/1971 3 artiklassa, jonka otsikko on ”BERECin tavoitteet”, säädetään seuraavaa:

”1. BERECin toiminta kuuluu [verkkovierailuista yleisissä matkaviestinverkoissa unionin alueella 13.6.2012 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 531/2012 (EUVL 2012, L 172, s. 10) ja avointa internetyhteyttä koskevista toimenpiteistä ja yleispalvelusta ja käyttäjien oikeuksista sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen alalla annetun direktiivin 2002/22/EY sekä verkkovierailuista yleisissä matkaviestinverkoissa unionin alueella annetun asetuksen (EU) N:o 531/2012 muuttamisesta 25.11.2015 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2015/2120 (EUVL 2015, L 310, s. 1)] sekä [eurooppalaisesta sähköisen viestinnän säännöstöstä 11.12.2018 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2018/1972 (EUVL 2018, L 321, s. 36)] soveltamisalaan.

2. BERECin on pyrittävä direktiivin (EU) 2018/1972 3 artiklassa asetettuihin tavoitteisiin. BERECin on erityisesti pyrittävä varmistamaan sähköisen viestinnän sääntelykehysten johdonmukainen täytäntöönpano tämän artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla soveltamisalalla.

3. BEREC hoitaa tehtävänsä riippumattomasti, puolueettomasti, avoimesti ja viivytyksittä.

4. BERECin on hyödynnettävä kansallisilla sääntelyviranomaisilla olevaa asiantuntemusta.

--”

- 7 Asetuksen 2018/1971 4 artiklan, jonka otsikko on ”BERECin sääntelytehtävät”, 4 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Kansalliset sääntelyviranomaiset ja komissio ottavat BERECin hyväksymät suuntaviivat, lausunnot, suositukset, yhteiset kannat ja parhaat käytännöt mahdollisimman pitkälti huomioon tavoitteena varmistaa sähköisen viestinnän sääntelykehysten johdonmukainen täytäntöönpano 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla soveltamisalalla, sanotun kuitenkin rajoittamatta sovellettavan unionin lainsäädännön noudattamista.”

- 8 Kyseisen asetuksen 8 artiklassa, jonka otsikko on ”Säätelyneuvoston riippumattomuus”, säädetään seuraavaa:

”1. Säätelyneuvosto toimii sille annettuja tehtäviä hoitaessaan riippumattomasti ja puolueettomasti unionin etujen mukaisesti mistään yksittäisistä kansallisista tai henkilökohtaisista eduista riippumatta, sanotun kuitenkin vaikuttamatta sen jäseniin, jotka toimivat oman kansallisen säätelyviranomaisensa puolesta.

2. Säätelyneuvoston jäsenet ja varajäsenet eivät saa pyytää eivätkä ottaa vastaan ohjeita miltään hallitukselta, toimielimeltä, henkilöltä tai elimeltä, sanotun kuitenkin rajoittamatta 3 artiklan 6 kohdassa tarkoitettua koordinointia.”

- 9 Mainitun asetuksen 9 artiklassa, jonka otsikko on ”Säätelyneuvoston tehtävät”, säädetään seuraavaa:

”Säätelyneuvosto hoitaa seuraavia tehtäviä:

--

i) antaa yhdessä johtajan kanssa luvan työjärjestelyistä sopimiseen toimivaltaisten unionin elinten, laitosten, virastojen ja neuvoa-antavien ryhmien kanssa sekä kolmansien maiden toimivaltaisten viranomaisten ja kansainvälisten järjestöjen kanssa 35 artiklan mukaisesti;

--”

- 10 Saman asetuksen 15 artiklan, jonka otsikko on ”Hallintoneuvoston kokoonpano”, 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Hallintoneuvoston jäsenet ja heidän varajäsenensä eivät saa pyytää eivätkä ottaa vastaan ohjeita miltään hallitukselta, toimielimeltä, henkilöltä tai elimeltä.”

- 11 Asetuksen 2018/1971 16 artiklan, jonka otsikko on ”Hallintoneuvoston hallinnolliset tehtävät”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Hallintoneuvosto hoitaa seuraavia hallinnollisia tehtäviä:

--

m) jollei henkilöstösäännöistä ja muuta henkilöstöä koskevista palvelussuhteen ehdoista muuta johdu, nimittää tilinpitäjän, joka hoitaa tehtäviään täysin riippumattomasti;

--”

- 12 Kyseisen asetuksen 20 artiklan, jonka otsikko on ”Johtajan tehtävät”, 3 ja 6 kohdassa säädetään seuraavaa:

”3. Johtaja hoitaa tehtäviään riippumattomasti, eikä hän saa pyytää eikä ottaa vastaan ohjeita miltään hallitukselta, toimielimeltä, henkilöltä tai elimeltä, sanotun kuitenkin rajoittamatta säätelyneuvoston, hallintoneuvoston ja komission toimivaltaa.

--

6. Johtaja vastaa BEREC-viraston tehtävien täytäntöönpanosta sääntelyneuvoston ja hallintoneuvoston ohjauksen mukaisesti. Johtajan vastuulla on erityisesti

--

m) luvan antaminen yhdessä sääntelyneuvoston kanssa työjärjestelyistä sopimiseen toimivaltaisten unionin elinten, virastojen, laitosten ja neuvoa-antavien ryhmien kanssa sekä kolmansien maiden toimivaltaisten viranomaisten ja kansainvälisten järjestöjen kanssa 35 artiklan mukaisesti.”

- 13 Mainitun asetuksen 35 artiklassa, jonka otsikko on ”Yhteistyö unionin elinten, kolmansien maiden ja kansainvälisten järjestöjen kanssa”, säädetään seuraavaa:

”1. Siltä osin kuin on tarpeen tämän asetuksen tavoitteiden saavuttamiseksi ja niiden tehtävien hoitamiseksi BEREC ja BEREC-virasto voivat tehdä yhteistyötä toimivaltaisten unionin elinten, virastojen, laitosten ja neuvoa-antavien ryhmien kanssa, kolmansien maiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa sekä kansainvälisten järjestöjen kanssa, sanotun kuitenkin rajoittamatta jäsenvaltioiden ja unionin instituutioiden toimivaltaa.

BEREC ja BEREC-virasto voivat tätä varten sopia työjärjestelyistä, edellyttäen että komissio antaa tähän ennakkohyväksynnän. Näistä järjestelyistä ei saa seurata oikeudellisia velvoitteita.

2. Sääntelyneuvoston, työryhmien ja hallintoneuvoston toimintaan voivat osallistua ne toimivaltaiset kolmansien maiden sääntelyviranomaiset, joilla on ensisijainen vastuu sähköisen viestinnän alalla, jos kyseiset kolmannet maat ovat tehneet unionin kanssa tätä koskevan sopimuksen.

Näihin sopimukseen sisältyvien asiaa koskevien määräysten mukaisesti laaditaan työjärjestelyjä, joissa määritellään erityisesti, millaista on luonteeltaan, laajuudeltaan ja tavaltaan niiden kolmansien maiden sääntelyviranomaisten, joilla ei ole äänioikeutta, osallistuminen BERECin ja BEREC-viraston toimintaan, mukaan lukien BERECin tekemiin aloitteisiin osallistumista, rahoitusosuuksia ja BEREC-viraston henkilöstöä koskevat säännöt. Henkilöstöasioiden osalta näiden järjestelyjen on kaikilta osin oltava henkilöstösääntöjen mukaiset.

3. Sääntelyneuvosto hyväksyy osana 21 artiklassa tarkoitettua vuotuista työohjelmaa BERECin strategian, joka koskee suhteita toimivaltaisten unionin elinten, virastojen, laitosten ja neuvoa-antavien ryhmien, kolmansien maiden toimivaltaisten viranomaisten ja kansainvälisten järjestöjen kanssa asioissa, joissa BEREC on toimivaltainen. Komissio, BEREC ja BEREC-virasto sopivat asianmukaisesta työjärjestelystä varmistaakseen, että BEREC ja BEREC-virasto toimivat toimeksiantonsa ja olemassa olevien institutionaalisten puitteiden mukaisesti.”

- 14 Saman asetuksen 42 artiklassa, jonka otsikko on ”Ilmoitus sidonnaisuuksista”, säädetään seuraavaa:

”1. Jokaisen sääntelyneuvoston ja hallintoneuvoston jäsenen, johtajan, kansallisen asiantuntijan ja muun henkilöstön jäsenen, joka ei ole BEREC-viraston palveluksessa, on tehtävä kirjallinen ilmoitus sitoumuksistaan sekä siitä, onko olemassa heidän riippumattomuutensa mahdollisesti vaarantavia välittömiä tai välillisiä sidonnaisuuksia.

--

2. Jokaisen sääntelyneuvoston, hallintoneuvoston ja työryhmien jäsenen sekä muiden niiden kokouksiin osallistujien, johtajan, kansallisen asiantuntijan ja muun henkilöstön jäsenen, joka ei ole BEREC-viraston palveluksessa, on ilmoitettava viimeistään kunkin kokouksen alussa tarkasti ja täydellisesti mahdolliset sidonnaisuudet, jotka saattavat vaarantaa heidän riippumattomuutensa kokouksen esityslistalla olevien asioiden suhteen, sekä pidättäytyttävä osallistumasta kyseisiä kohtia koskevaan keskusteluun ja äänestykseen.

--”

### **Riidanalainen päätös**

- 15 Riidanalaisessa päätöksessä viitataan ensin sen johdanto-osan ensimmäisessä, toisessa ja kolmannessa perustelukappaleessa SEU 17 artiklan 1 kohtaan, asetuksen N:o 2018/1971 35 artiklan 2 kohtaan ja Kosovon kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen 111 artiklaan, minkä jälkeen sen 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Kosovon kansallinen sääntelyviranomaisella, jolla on ensisijainen vastuu sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen markkinoiden päivittäisen toiminnan valvomisesta, voi osallistua [BERECin] sääntelyneuvoston ja työryhmien ja BEREC-viraston hallintoneuvoston toimintaan.

Työjärjestys Kosovon kansallisen sääntelyviranomaisen osallistumiselle esitetään liitteessä.”

### **Asian tausta**

- 16 Asian tausta on esitetty valituksenalaisen tuomion 1–11 kohdassa, ja se voidaan tiivistää nyt vireillä olevaa oikeudenkäyntiä varten seuraavasti.
- 17 Unioni allekirjoitti vuosina 2001–2015 vakautus- ja assosiaatiosopimuksia kuuden Länsi-Balkanin maan, mukaan lukien Bosnia ja Hertsegovina sekä Kosovo, kanssa.
- 18 Komissio suositteli Euroopan parlamentille, Euroopan unionin neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle 6.2.2018 päivätyllä tiedonannolla, jonka otsikko oli ”Uskottavat jäsenyysnäkömät ja EU:n tehostettu sitoumus Länsi-Balkanin maille” (KOM(2018) 65 final) toimenpiteisiin ryhtymistä digitaaliyhteiskunnan kehittämiseksi ja kyseisten maiden lainsäädäntöjen lähentämistä unionin lainsäädäntöön.
- 19 Yksi kyseisistä toimenpiteistä koski Länsi-Balkanin integroimista olemassa olevien sääntelyelinten tai asiantuntijaryhmien, kuten BERECin, toimintaan. Komission 22.6.2018 päivätyn työasiakirjan, joka koskee toimenpiteitä Länsi-Balkanin digitaalistrategian tueksi (SWD(2018) 360 final), 8.3.1 kohdasta ilmenee, että ”Euroopan unionin kansallisten sääntelyviranomaisten ja Länsi-Balkanin kansallisten sääntelyviranomaisten välinen läheisempi suhde edistää alueen sääntelykäytäntöjen lähentämistä unionin sääntelykäytäntöihin. -- Vaikka neljä kuudesta Länsi-Balkanin taloudesta on tällä hetkellä BERECin tarkkailijoita, BERECin sääntelyneuvosto on suostunut tekemään läheisempää yhteistyötä kaikkien alueen kansallisten sääntelyviranomaisten kanssa. Tämä pysyy mahdollisena asetuksen [N:o 1211/2009] tarkistamisen yhteydessä”.

- 20 Komissio antoi 18.3.2019 kuusi päätöstä kuuden Länsi-Balkanin maan kansallisten sääntelyviranomaisten osallistumisesta BERECin toimintaan. Yksi näistä kuudesta päätöksestä, jotka perustuvat muun muassa asetuksen 2018/1971 35 artiklan 2 kohtaan, on riidanalainen päätös, jolla komissio hyväksyi Kosovon kansallisen sääntelyviranomaisen osallistumisen BERECin sääntelyneuvoston ja työryhmien sekä BEREC-viraston hallintoneuvoston toimintaan.

### **Menettely unionin yleisessä tuomioistuimessa ja valituksenalainen tuomio**

- 21 Espanjan kuningaskunta vaati unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 19.6.2019 toimittamallaan kannekirjelmällä riidanalaisen päätöksen kumoamista.
- 22 Espanjan kuningaskunta vetosi kanteensa tueksi kolmeen kanneperusteeseen, jotka koskivat asetuksen 2018/1971 35 artiklan rikkomista.
- 23 Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi valituksenalaisella tuomiolla mainitun kanteen kokonaisuudessaan.
- 24 Espanjan kuningaskunta väitti kannekirjelmänsä ensimmäisessä kanneperusteessa, että riidanalainen päätös on asetuksen 2018/1971 35 artiklan vastainen, koska Kosovo ei ole kyseisessä säännöksessä tarkoitettu ”kolmas maa”. Mainittuaan ensin valituksenalaisen tuomion 28 kohdassa, ettei käsitettä ”kolmas maa” määritellä mitenkään asetuksessa 2018/1971 eikä myöskään merkityksellisessä unionin säännöstössä, unionin yleinen tuomioistuin korosti kyseisen tuomion 29 ja 30 kohdassa, että EUT-sopimuksessa käytetään sekä ilmaisua ”kolmas maa” että ilmaisua ”kolmas valtio”. Unionin yleinen tuomioistuin muistutti samassa yhteydessä, että EUT-sopimuksen viides osa, jonka otsikko on ”Unionin ulkoinen toiminta” ja jonka III osasto koskee yhteistyötä ”kolmansien maiden kanssa” ja VI osasto suhteita ”kansainvälisiin järjestöihin ja kolmansiin maihin”, kuvastaa sitä, että kansainvälinen yhteisö koostuu eri toimijoista. Unionin yleinen tuomioistuin päätteli tästä, että ”kolmansia maita” koskevien EUT-sopimuksen määräysten tarkoituksena on antaa unionille mahdollisuus tehdä kansainvälisiä sopimuksia sellaisten joustavassa käsitteessä ”maat” tarkoitettujen alueellisten yhteisöjen kanssa, jotka eivät välttämättä ole kansainvälisessä oikeudessa tarkoitettuja ”valtioita”.
- 25 Unionin yleinen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 35 kohdassa, että unionin primaarioikeudessa, muiden muassa SEUT 212 ja SEUT 216–SEUT 218 artiklassa, tarkoitettun käsitteen ”kolmas maa” merkitys ei voi olla erilainen silloin, kun sama käsite sisältyy johdetun oikeuden säännökseen. Se päätteli tästä kyseisen tuomion 36 kohdassa, että asetuksen 2018/1971 35 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu käsite ”kolmas maa” ei vastaa käsitettä ”kolmas valtio”, vaan sillä on sellainen laajempi ulottuvuus, joka ei kata pelkästään suvereenieja valtioita, sanotun kuitenkin rajoittamatta unionin kantaa Kosovon, jolla voi myös ”kolmantena maana” olla Kosovon kansallisen sääntelyviranomaisen kaltaisia viranomaisia, asemaan itsenäisenä valtiona.
- 26 Espanjan kuningaskunta väitti toisessa kanneperusteessa, että Kosovon kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen 111 artikla ei ole asetuksen 2018/1971 35 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu unionin kanssa tehty sopimus, jolla mahdollistetaan kolmannen maan kansallisen sääntelyviranomaisen osallistuminen BERECin elinten toimintaan. Tältä osin unionin yleinen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 47–49 kohdassa, että kyseisessä säännöksessä



kolmansien maiden kansallisten sääntelyviranomaisten osallistumiselle BERECin elinten toimintaan asetetut kaksi edellytystä eli yhtäältä se, että asianomaisen kolmannen maan ja unionin välillä on olemassa ”sopimus”, ja toisaalta se, että sopimus on ”tätä koskeva”, täyttyivät.

- 27 Erityisesti tämän toisen edellytyksen osalta unionin yleinen tuomioistuin täsmensi valituksenalaisen tuomion 53 kohdassa, että juuri muun muassa asetuksen 2018/1971 35 artiklan 2 kohtaan perustuva osallistuminen, johon liittyy rajoitettuja oikeuksia, vastaa Kosovon kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen 111 artiklassa tarkoitettua tiivistä yhteistyötä mutta se ei voi tarkoittaa Kosovon kansallisen sääntelyviranomaisen ”integroimista” BERECin rakenteeseen. Niinpä unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 54 kohdassa, että Kosovon kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen 111 artikla on kyseisen asetuksen 35 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu ”tätä koskeva” sopimus.
- 28 Kolmannen kanneperusteen, jonka mukaan riidanalainen päätös oli asetuksen 2018/1971 35 artiklan vastainen, koska komissio poikkesi kolmansien maiden kansallisten sääntelyviranomaisten BERECin toimintaan osallistumista varten käyttöön otetusta menettelystä, osalta unionin yleinen tuomioistuin mainitsi valituksenalaisen tuomion 77 ja 81 kohdassa olennaisilta osin, että asetuksessa 2018/1971 tai missään muuallakaan unionin säännöstyössä ei nimenomaisesti anneta BEREC-virastolle tai muulle elimelle toimivaltaa laatia työjärjestelyjä, joita sovelletaan kolmansien maiden kansallisten sääntelyviranomaisten osallistumiseen, ja että SEU 17 artikla on yleisestä luonteestaan huolimatta riittävä oikeusperusta riidanalaisen päätöksen antamiselle. Se päätteli tästä valituksenalaisen tuomion 82 kohdassa, että komissiolla oli kyseisen määräyksen nojalla toimivalta vahvistaa riidanalaisessa päätöksessä yksipuolisesti asetuksen 2018/1971 35 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettua työjärjestelyä.

### **Asianosaisten vaatimukset unionin tuomioistuimessa**

- 29 Espanjan kuningaskunta vaatii valituksessaan, että unionin tuomioistuin
- kumoaa valituksenalaisen tuomion
  - ratkaisee kumoamiskanteen ja kumoaa riidanalaisen päätöksen sekä
  - velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 30 Komissio vaatii, että unionin tuomioistuin
- hylkää valituksen ja
  - velvoittaa Espanjan kuningaskunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

### **Valituksen tarkastelu**

- 31 Espanjan kuningaskunta vetoaa valituksensa tueksi viiteen valitusperusteeseen, joista ensimmäinen koskee oikeudellista virhettä asetuksen 2018/1971 35 artiklassa tarkoitettua käsitteen ”kolmas maa” tulkinnassa, toinen oikeudellista virhettä Kosovon kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen 111 artiklan, tarkasteltuna yhdessä asetuksen 2018/1971 35 artiklan kanssa, tulkinnassa ja soveltamisessa siitä syystä, että unionin yleinen

tuomioistuin tulkitse virheellisesti sen, ettei unioni ole ottanut kantaa Kosovon asemaan kansainvälisen oikeuden kannalta, seurauksia, kolmas oikeudellista virhettä kyseisten oikeussääntöjen tulkinnassa siitä syystä, että tarkoitettuun yhteistyöhön ei sisälly osallistumista BERECin ja BEREC-viraston hallintoneuvoston toimintaan, neljäs oikeudellista virhettä siltä osin, että valituksenalaisessa tuomioissa SEU 17 artikla todettiin päteväksi oikeusperustaksi riidanalaisen päätöksen antamiselle, ja viides oikeudellista virhettä asetuksen 2018/1971 35 artiklan 2 kohdan tulkinnassa siltä osin kuin valituksenalaisessa tuomiossa todettiin komission voivan päättää työjärjestelyistä yksipuolisesti.

### ***Ensimmäinen valitusperuste***

#### *Asianosaisten lausumat*

- 32 Espanjan kuningaskunta väittää ensimmäisessä valitusperusteessaan, että unionin yleinen tuomioistuin teki valituksenalaisen tuomion 36 kohdassa oikeudellisen virheen katsoessaan, että asetuksen 2018/1971 35 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua käsitteen ”kolmas maa” ulottuvuus on käsitteen ”kolmas valtio” ulottuvuutta laajempi, koska ensimmäisellä käsitteellä ei tarkoiteta yksinomaan itsenäisiä valtioita. Kyseisen jäsenvaltion mukaan tällainen tulkinta ei ole unionin oikeuden eikä kansainvälisen oikeuden mukainen.
- 33 Espanjan kuningaskunta moittii unionin yleistä tuomioistuinta siitä, että se nojautui yksinomaan ”kolmansia maita” koskeviin EUT-sopimuksen määräyksiin päätelläkseen ilman mitään muuta analyysia, että kyseisillä määräyksillä pyritään selvästi antamaan unionille mahdollisuus tehdä kansainvälisiä sopimuksia muiden yksiköiden kuin valtioiden kanssa. Näin tehdessään unionin yleinen tuomioistuin ei nimittäin valittajan mukaan yksilöinyt mitään sellaista unionin primaarioikeuteen tai kansainväliseen oikeuteen kuuluvaa seikkaa, jonka perusteella voitaisiin tehdä ero käsitteiden ”kolmas maa” ja ”kolmas valtio” välillä.
- 34 Espanjan kuningaskunnan mukaan käsitteet ”kolmas maa” ja ”kolmas valtio” vastaavat toisiaan, vaikka niiden oikeudellinen muodollisuus onkin eriasteista. Kansainvälisen oikeuden näkökulmasta ilmaisut ”valtio” ja ”maa” kuvaavat sen mukaan saman subjektin erillisiä ulottuvuuksia ja niillä on omat soveltamisalansa. Ilmaisua ”maa” ei käytetä kansainvälisessä oikeudessa viittaamaan oikeussubjektin asemaan vaan sen fyysiseen ulottuvuuteen. Näitä kahta ilmaisua voidaan toisinaan asiayhteydestä riippuen käyttää toistensa synonyymeina.
- 35 Espanjan kuningaskunta väittää, että ilmaisulla ”kolmas maa”, sellaisena kuin sitä käytetään perussopimuksissa ja asetuksessa 2018/1971, ei ole laajempaa tai erilaista merkitystä kuin ilmaisulla ”kolmas valtio”. Päinvastainen tulkinta saattaisi sen mukaan johtaa siihen, että käsite ”kolmas maa” muutettaisiin unionin oikeuden itsenäiseksi kategoriaksi, jolla olisi eri merkitys kuin se, jota käytetään kansainvälisessä oikeudessa, vaikka valtiot ovat kansainvälisten suhteiden keskeisiä subjekteja.
- 36 Komissio kiistää kyseiset väitteet perusteettomina ja katsoo, että ilmaisuja ”kolmas maa” ja ”kolmas valtio” käytetään unionin oikeudessa eri tavalla. Sen mukaan unioni saattoi tehdä kansainvälisiä sopimuksia Kosovon, jota pidetään SEUT 212 artiklassa ja SEUT 216–SEUT 218 artiklassa tarkoitettuna ”kolmantena maana”, kanssa tunnustamatta sille valtion asemaa.

*Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta*

- 37 Aluksi on mainittava, että unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 28 ja 29 kohdassa yhtäältä, että käsitettä ”kolmas maa” ei määritellä asetuksessa 2018/1971 eikä sähköistä viestintää koskevassa unionin lainsäädännössä, ja toisaalta, että EUT-sopimuksen määräyksissä käytetään sekä ilmaisua ”kolmas maa” että ilmaisua ”kolmas valtio”, vaikkakin useissa ulkosuhteita koskevia kysymyksiä käsittelevissä määräyksissä käytetään pikemminkin ilmaisua ”kolmas maa”. Unionin yleinen tuomioistuin mainitsi erityisesti, että EUT-sopimuksen viides osa, joka koskee unionin ulkoista toimintaa, sisältää III osaston yhteistyöstä ”kolmansien maiden kanssa” sekä VI osaston suhteista ”kansainvälisiin järjestöihin ja kolmansiin maihin”, mikä kuvastaa sitä, että kansainvälinen yhteisö koostuu eri toimijoista.
- 38 Tältä osin on ilmeistä, että perussopimusten, erityisesti EUT-sopimuksen viidennen osan, sanamuotoa tulkitsemalla ei voida määrittää asetuksen 2018/1971 35 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun käsitteen ”kolmas maa” merkitystä.
- 39 Yhtäältä nimittäin ilmaisut ”kolmas maa” ja ”kolmas valtio” esiintyvät samalla tavoin useissa EU- ja EUT-sopimusten määräyksissä, eikä tietyn ilmaisun valitsemiselle vaikuta olevan mitään tiettyä perustetta.
- 40 Toisaalta vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jossakin unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen kieliversiossa käytettyä sanamuotoa ei voida käyttää kyseisen säännöksen tai määräyksen ainoana tulkintaperusteena eikä sille voida antaa etusijaa muihin kieliversioihin nähden.
- 41 Kuten julkisasiamies on esittänyt ratkaisuehdotuksensa 50–52 kohdassa, EU- ja EUT-sopimusten kaikissa kieliversioissa ei käytetä rinnakkain ilmaisuja ”kolmas valtio” ja ”kolmas maa”. Muun muassa kyseisten sopimusten viron-, latvian-, puolan- ja sloveeninkielisissä versioissa käytetään ilmaisua ”kolmas valtio”. Lisäksi silloin, kun kyseistä kahta ilmaisua käytetään tietyssä kieliversiossa, niiden käyttäminen ei ole aina samanlaista kuin perussopimusten muissa kieliversioissa.
- 42 Unionin oikeuden säännöksiä ja määräyksiä on kuitenkin tulkittava ja sovellettava yhtenäisesti, kaikilla unionin kielillä laadittujen versioiden valossa, ja erikielisten versioiden poiketessa toisistaan kyseessä olevaa säännöstä tai määräystä on tulkittava sen säännösten systematiikan ja tavoitteen mukaan, jonka osa se on (ks. vastaavasti tuomio 26.1.2021, Hessischer Rundfunk, C-422/19 ja C-423/19, EU:C:2021:63, 65 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 14.7.2022, Italia ja Comune di Milano v. neuvosto (Euroopan lääkeviraston kotipaikka), C-59/18 ja C-182/18, EU:C:2022:567, 67 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 43 Nyt käsiteltävässä asiassa unionin yleinen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 30 kohdassa, että ”kolmansia maita” koskevien EUT-sopimuksen määräysten tarkoituksena on antaa mahdollisuus tehdä kansainvälisiä sopimuksia muiden yhteisöjen kuin valtioiden kanssa. Tämän lähtökohdan perusteella unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 35 kohdassa, että unionin primaarioikeudessa tarkoitettu käsite ”kolmas maa” ei voi olla merkitykseltään toinen silloin, kun sama käsite sisältyy asetuksen 2018/1971 35 artiklan 2 kohdan kaltaiseen johdetun oikeuden säännökseen. Se päätteli tästä valituksenalaisen tuomion 36 kohdassa, että kyseisessä 35 artiklan 2 kohdassa tarkoitetulla käsitteellä ”kolmas maa” on pelkkiä suvereneja valtioita laajempi ulottuvuus.

- 44 Unionin yleinen tuomioistuin totesi mainitun lähtökohdan ottamatta huomioon eroja EU- ja EUT-sopimusten erikielissä versioissa, joiden sanamuodosta ei voida päätellä, että ilmaisujen ”kolmas maa” ja ”kolmas valtio” merkitykset olisivat erilaiset.
- 45 Tällaisen merkityseron vahvistaminen olisi lisäksi ristiriidassa sen edellä 39 kohdassa mainitun seikan kanssa, että useissa kyseisten perussopimusten kieliversioissa käytetään ainoastaan ilmaisua ”kolmas valtio”.
- 46 Sama koskee asetusta 2018/1971. Kuten julkisasiamies on esittänyt ratkaisuehdotuksensa 63 kohdassa, kyseisen asetuksen kaikissa kieliversioissa ei nimittäin käytetä ilmaisua ”kolmas maa”. Sen bulgarian-, viron-, latvian-, liettuan-, puolan- ja sloveeninkielisissä versioissa käytetään ainoastaan vastinetta ilmaisulle ”kolmas valtio”.
- 47 Edellä esitetystä seuraa, että unionin yleisen tuomioistuimen perusteluissa on oikeudellinen virhe.
- 48 On muistutettava kuitenkin, että unionin yleisen tuomioistuimen ratkaisun perustelujen mahdollinen unionin oikeuden vastaisuus ei johda kyseisen tuomion kumoamiseen, jos sen tuomiolauselmaa voidaan muiden oikeudellisten perustelujen vuoksi pitää perusteltuna, jolloin riittää perustelujen korvaaminen uusilla perusteluilla (tuomio 6.10.2020, Bank Refah Kargaran v. neuvosto, C-134/19 P, EU:C:2020:793, 50 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 49 Sen tutkimiseksi, onko valituksenalaisen tuomion tuomiolauselma nyt käsiteltävässä tapauksessa perusteltu muiden oikeudellisten perustelujen vuoksi, on tutkittava, saattoiko unionin yleinen tuomioistuin perustellusti todeta valituksenalaisen tuomion 37 kohdassa, ettei komissio ollut rikkonut asetuksen 2018/1971 35 artiklan 2 kohtaa rinnastaessaan Kosovon kyseisessä säännöksessä tarkoitettuun kolmanteen maahan.
- 50 Tässä yhteydessä on todettava, että asetuksen 2018/1971 35 artiklan 2 kohdan tehokkaan vaikutuksen takaamiseksi unionin ulkopuolella sijaitseva alueellinen yksikkö, jonka asemaa itsenäisenä valtiona unioni ei ole tunnustanut, on voitava rinnastaa kyseisessä säännöksessä tarkoitettuun ”kolmanteen maahan”, kunhan ei rikota kansainvälistä oikeutta (ks. vastaavasti tuomio 24.11.1992, Poulsen ja Diva Navigation, C-286/90, EU:C:1992:453, 9 kohta ja tuomio 5.4.2022, komissio v. neuvosto (Kansainvälinen merenkulkujärjestö), C-161/20, EU:C:2022:260, 32 kohta).
- 51 Kosovon osalta Kansainvälinen tuomioistuin totesi 22.7.2010 antamassaan neuvoa-antavassa lausunnossa, joka koskee sitä, onko Kosovoa koskeva yksipuolinen itsenäisyysjulistus kansainvälisen oikeuden mukainen (Kansainvälisen tuomioistuimen oikeustapauskokoelma 2010, s. 403), että Kosovon 17.2.2008 antama itsenäisyysjulistus ei ollut yleisen kansainvälisen oikeuden, Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1244/1999 eikä sovellettavan perustuslaillisen kehyksen vastainen.
- 52 Tällainen rinnastaminen ei vaikuta jäsenvaltioiden omiin kantoihin sen osalta, onko Kosovolla sen viranomaisten julistama itsenäisen valtion asema, kuten riidanalaisen päätöksen ensimmäisessä alaviitteessä mainitaan.
- 53 Edellä esitetystä seuraa, että toisin kuin Espanjan kuningaskunta väittää, Kosovo voidaan rinnastaa asetuksen 2018/1971 35 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuun ”kolmanteen maahan” kansainvälistä oikeutta rikkomatta.

- 54 Lisäksi on muistutettava ”kolmannen maan” asetuksen 2018/1971 35 artiklan 2 kohdassa säädettyyn osallistumisjärjestelmään integroimisen osalta, että kyseisen säännöksen ensimmäisen alakohdan mukaan tällaisten maiden kansallisten sääntelyviranomaisten osallistumiselle on kaksi kumulatiivista edellytystä. Ensimmäinen niistä koskee unionin kanssa tehdyn ”sopimuksen” olemassaoloa ja toinen sitä, että sopimus on ”tätä koskeva”.
- 55 Kuten unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 32 kohdassa, unioni on tehnyt Kosovon kanssa useita sopimuksia ja tunnustanut näin sen kelpoisuuden tehdä tällaisia sopimuksia. Kyseisiin sopimuksiin kuuluu Kosovon kanssa tehty vakautus- ja assosiaatiosopimus, jonka sähköisiä viestintäverkkoja ja -palveluja koskevassa 111 artiklassa määrätään, että yhteistyössä keskitytään ensisijaisesti alaa koskevan unionin säännösten painopistealoihin ja että osapuolet lisäävät kyseistä yhteistyötä pitäen perimmäisenä tavoitteenaan sitä, että Kosovo ottaa käyttöön mainitun säännösten viiden vuoden kuluessa kyseisen sopimuksen voimaantulosta, jolloin kiinnitetään erityistä huomiota alan sääntelyviranomaisten riippumattomuuden varmistamiseen ja vahvistamiseen.
- 56 Kuten valituksenalaisen tuomion 49 kohdasta lisäksi ilmenee, Kosovon kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen 111 artikla vastaa sanamuodoltaan ja asiayhteydeltään unionin muiden jäseneksi ehdolla olevien Länsi-Balkanin maiden kanssa tekemiin vakautus- ja assosiaatiosopimukseen sisältyviä, sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen alalla tehtävän yhteistyön lisäämistä koskevia määräyksiä, joihin kyseisten maiden kansallisten sääntelyviranomaisten osallistuminen BERECin elinten toimintaan perustuu. Vaikka asetuksen 2018/1971 johdanto-osan 34 perustelukappaleessa viitataan yleisesti ETA:n/EFTAn jäsenvaltioiden ja ehdokasmaiden kanssa tehtyihin sopimukseen, ehdokasmaan asemaa ei mainita kyseisessä perustelukappaleessa – kuten julkisasiamies on esittänyt ratkaisuehdotuksensa 68 kohdassa – Kosovon kaltaisten maiden, jotka eivät kuulu näihin kahteen luokkaan, sulkemiseksi kyseisen yhteistyön ulkopuolelle vaan ainoastaan esimerkkinä kyseisen asetuksen 35 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetuista sopimuksista.
- 57 Niinpä myös Kosovon kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen on katsottava olevan tehty tällaisen osallistumisen mahdollistamiseksi kyseisessä säännöksessä tarkoitetulla tavalla, koska kyseisen sopimuksen 111 artikla koskee nimenomaisesti unionin säännösten käyttöönottamista ja osapuolten välisen yhteistyön lisäämistä sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen alalla.
- 58 Tätä arviointia ei voida kyseenalaistaa sillä Espanjan kuningaskunnan kolmannen valitusperusteen yhteydessä korostamalla seikalla, että Euroopan yhteisöjen ja niiden jäsenvaltioiden sekä entisen Jugoslavian tasavallan Makedonian vakautus- ja assosiaatiosopimuksen (EUVL 2004, L 84, s. 13) 95 artiklassa mainitaan nimenomaisesti ”yhteistyö eurooppalaisissa järjestöissä ja muissa toimielimissä”, minkä unionin yleinen tuomioistuin jätti sen mukaan mainitsematta. Espanjan kuningaskunta väittää tältä osin, että toisin kuin kyseisessä 95 artiklassa, Kosovon kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen 111 artiklassa ei viitata osallistumiseen BERECin kaltaisen unionin elimen toimintaan.
- 59 Tällainen ero ei kuitenkaan vaikuta siihen edellä 56 kohdassa korostettuun seikkaan, että Kosovon kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen 111 artikla vastaa sanamuodoltaan ja asiayhteydeltään unionin muiden jäseneksi ehdolla olevien Länsi-Balkanin maiden kanssa tekemiin vakautus- ja assosiaatiosopimukseen sisältyviä sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen alalla tehtävän yhteistyön lisäämistä koskevia määräyksiä, joihin kyseisten maiden kansallisten sääntelyviranomaisten osallistuminen BERECin elinten toimintaan perustuu, jos ne

ovat asetuksen 2018/1971 johdanto-osan 34 perustelukappaleen mukaisesti tehneet ”tätä” koskevan sopimuksen asetuksen 2018/1971 35 artiklan 2 kohdassa tarkoitettulla tavalla. Niinpä sillä, että Kosovon kanssa tehdyssä vakautus- ja assosiaatiosopimuksessa käytetyt ilmaisut eivät ole identtiset kyseisissä sopimuksissa käytettyjen ilmaisujen kanssa, ei ole merkitystä.

- 60 Lisäksi on mainittava, että kun asetuksen 2018/1971 35 artiklan 2 kohdassa viitataan kolmansien maiden viranomaisten BERECin toimintaan osallistumisen osalta ”unionin kanssa [tehtyyn] tätä koskevaan sopimukseen” sekä ”näiden sopimuksiin sisältyviin asiaa koskeviin määräyksiin”, siinä asetetaan tällaisen osallistumisen edellytykseksi sellaisten sopimusten olemassaolo, joilla luodaan puitteet unionin ja kyseisten maiden väliselle alakohtaiselle yhteistyölle sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen alalla, edellyttämättä kuitenkaan, että mainituissa sopimuksissa nimenomaisesti määrättäisiin tällaisesta osallistumisesta.
- 61 Asetuksen 2018/1971 tarkoituksen osalta on mainittava, että sillä tavoiteltavan yhteistyötä koskevan päämäärän mukaisesti kyseisen asetuksen 35 artiklan 2 kohdassa annetaan kolmansien maiden sääntelyviranomaisille, joilla on ensisijainen vastuu sähköisen viestinnän alalla, mahdollisuus osallistua sääntelyneuvoston, työryhmien ja BERECin hallintoneuvoston toimintaan.
- 62 Mainitun asetuksen johdanto-osan 20 perustelukappaleesta ilmenee, että BERECin olisi voitava sopia kolmansien maiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa työjärjestelyistä, joiden tarkoituksena on yhteistyösuhteiden kehittäminen ja näkemysten vaihto sääntelykysymyksistä. Toisaalta saman asetuksen johdanto-osan 34 perustelukappaleessa todetaan, että kolmansien maiden toimivaltaisten sääntelyviranomaisten osallistumisella BERECin elinten toimintaan pyritään jatkamaan sähköisen viestinnän sääntelykehityksen johdonmukaista täytäntöönpanoa.
- 63 Kosovon kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen 111 artiklalla pyritään lisäämään yhteistyötä sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen alalla, jotta Kosovo voi ottaa käyttöön alaa koskevan unionin säännösten.
- 64 Kun otetaan huomioon kaikki edellä esitetyt seikat, unionin yleinen tuomioistuin ei siten tehnyt oikeudellista virhettä todetessaan valituksenalaisen tuomion 37 kohdassa, että komissio ei rikkonut asetuksen 2018/1971 35 artiklan 2 kohtaa, kun se katsoi riidanalaisessa päätöksessä, että Kosovo voitiin rinnastaa kyseisessä säännöksessä tarkoitettuun ”kolmanteen maahan”.
- 65 Ensimmäinen valitusperuste on siis hylättävä perusteettomana.

### ***Toinen valitusperuste***

#### *Asianosaisten lausumat*

- 66 Toisessa valitusperusteessaan Espanjan kuningaskunta väittää, että unionin yleinen tuomioistuin tulkitsi valituksenalaisen tuomion 33 kohdassa virheellisesti sen, ettei unioni ole ottanut kantaa Kosovon asemaan kansainvälisen oikeuden kannalta, seurauksia ja sovelsi siten virheellisesti Kosovon kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen 111 artiklan määräyksiä ja asetuksen 2018/1971 35 artiklan säännöksiä yhdessä tarkasteltuna.

- 67 Espanjan kuningaskunta väittää, että koska kaikki jäsenvaltiot eivät tunnusta Kosovon asemaa valtiona, komissio ei voinut riidanalaisen päätöksen tehdessään sallia Kosovon kansallisen sääntelyviranomaisen osallistumista valtioidenväliseen riippumattomien viranomaisten verkostoon. Tällainen päätös merkitsee Espanjan kuningaskunnan mukaan sitä, että unioni tunnustaa alueen – Kosovon –, jonka osalta unionilla ei ole muuta yhteistä kantaa kuin sen myöntäminen, että se muodostaa sui generis -tapauksen, jolloin kukin jäsenvaltio voi ratkaista, minkälaisia suhteita se haluaa luoda kyseiseen alueeseen. Espanjan kuningaskunnan mukaan riidanalainen päätös johtaa näin lähentymiseen, joka voisi käytännössä johtaa Kosovon valtion aseman tosiasialliseen implisiittiseen tunnustamiseen ja siten unionin jäsenvaltioiden velvoittamiseen tällaiseen tunnustamiseen.
- 68 Komissio katsoo, että toinen valitusperuste on uusi väite eikä siinä yksilöidä oikeussääntöä, jota unionin yleinen tuomioistuin olisi soveltanut virheellisesti. Sen mielestä toinen valitusperuste on siis jätettävä tutkimatta ja se on joka tapauksessa oikeudellisesti täysin perusteeton.

#### *Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta*

- 69 Ensinnäkin – kuten edellä 52 kohdassa muistutettiin – riidanalaisessa päätöksessä todetaan nimenomaisesti sen ensimmäisessä alaviitteessä, että Kosovon nimeäminen kyseisen päätöksen nimessä ”ei vaikuta asemaa koskeviin kantoihin, ja se on YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1244/1999 ja Kansainvälisen tuomioistuimen Kosovon itsenäisyysjulistuksesta antaman lausunnon mukainen”. Tällainen maininta on myös sisällytetty Kosovon kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen johdanto-osan 17 perustelukappaleeseen ja 2 artiklaan.
- 70 Toiseksi edellä 56 ja 57 kohdassa esitetystä arvioinnista seuraa, että kun otetaan huomioon Kosovon kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen 111 artikla, kyseisen sopimuksen tarkoituksena on muun muassa mahdollistaa se, että Kosovon kansallinen sääntelyviranomainen voi osallistua BERECin elinten toimintaan, mikä vastaa asetuksen N:o 2018/1971 35 artiklan 2 kohdassa säädettyä kolmansien maiden kansallisten sääntelyviranomaisten kanssa tapahtuvan yhteistyön tavoitetta. Tässä yhteydessä on mainittava, ettei Espanjan kuningaskunta riitautaa kyseisen sopimuksen ja kyseisen asetuksen laillisuutta eikä sitä, että Kosovossa on mainitussa asetuksessa tarkoitettu kansallinen sääntelyviranomainen.
- 71 Tästä seuraa, ettei Espanjan kuningaskunta voi pätevästi väittää, että riidanalainen päätös on Kosovon kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen ja asetuksen 2018/1971 vastainen ja merkitsee kolmannen valtion aseman tunnustamista Kosovolle pelkästään siksi, että sillä aloitetaan yhteistyö Kosovon kansallisen sääntelyviranomaisen kanssa panemalla täytäntöön edellä mainitut toimet.
- 72 Niinpä sen, että komissio antoi riidanalaisen päätöksen, ei voida tulkita merkitsevän sitä, että unioni tunnustaa implisiittisesti Kosovon aseman itsenäisenä valtiona.
- 73 Tästä seuraa, että lähtökohta, johon Espanjan kuningaskunnan esittämä valituksenalaisen tuomion 33 kohtaa koskeva arvostelu perustuu, on virheellinen. Niinpä toinen valitusperuste on hylättävä joka tapauksessa perusteettomana tarvitsematta tutkia komission esittämää oikeudenkäyntiväitettä.

## ***Kolmas valitusperuste***

### *Asianosaisten lausumat*

- 74 Espanjan kuningaskunta väittää kolmannessa valitusperusteessaan, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen katsoessaan valituksenalaisen tuomion 49–53 kohdassa, että Kosovon kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen 111 artiklassa vahvistettu tavoite eli sähköisen viestinnän alaa koskevan unionin säännösten käyttöönotto edellyttää Kosovon osallistumista BERECin toimintaan asetuksen 2018/1971 35 artiklan 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla.
- 75 Espanjan kuningaskunta väittää ensinnäkin, että Kosovon osallistuminen BERECin kaltaisen unionin elimen toimintaan ei ole mahdollista ilman tätä koskevaa nimenomaista mainintaa Kosovon kanssa tehdyssä vakautus- ja assosiaatiosopimuksessa. Se vetoaa tämän väitteen tueksi edellä 58 kohdassa tiivistetysti esitettyihin argumentteihin.
- 76 Toiseksi Espanjan kuningaskunta väittää, että ilmaisun ”yhteistyö” käyttäminen Kosovon kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen 111 artiklassa ei välttämättä merkitse sitä, että Kosovon kansallinen sääntelyviranomaisen osallistuu BERECin toimintaan asetuksen 2018/1971 35 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Sen mielestä tällainen osallistuminen on lähtökohtaisesti varattu jäsenvaltioille, sillä kyseisen elimen tehtävänä on kehittää unionin säännöstöä sähköisen viestinnän alalla sekä vahvistaa kantoja, jotka vaikuttavat kansallisten elinten ja unionin elinten päätöksiin. Kosovon osallistuminen tällaisen elimen toimintaan ei antaisi kyseiselle maalle mahdollisuutta ottaa käyttöön unionin säännöstöä vaan mahdollisuuden osallistua unionin alakohtaisen sääntelyn laatimiseen, mikä ei sen mielestä ole asetuksen 2018/1971 35 artiklan 2 kohdan tavoitteen mukaista.
- 77 Espanjan kuningaskunta riitauttaa unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 53 kohdassa esittämän arvioinnin, jonka mukaan asetuksen 2018/1971 35 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu osallistuminen vastaa Kosovon kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen 111 artiklassa tarkoitettua tiivistä yhteistyötä mutta ei Kosovon kansallisen sääntelyviranomaisen ”integroimista” BERECin rakenteeseen. Tämä arviointi, jota ei ole perusteltu, on Espanjan kuningaskunnan mukaan ristiriidassa Kosovon kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen 111 artiklan kanssa, sillä siinä ei määrätä ”tiivistä” yhteistyötä.
- 78 Kolmanneksi Espanjan kuningaskunta väittää, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen asetuksen 2018/1971 35 artiklan tulkinnassa, koska se katsoi, että Kosovon kansallisen sääntelyviranomaisen osallistuminen BERECin toimintaan oli mahdollista, vaikka unionilla ei ollut yhteistä kantaa Kosovon asemasta.
- 79 Komissio kiistää kyseiset perustelut.

### *Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta*

- 80 Ensinnäkin edellä 59 ja 60 kohdassa on vastattu väitteeseen, jonka mukaan Kosovon osallistuminen BERECin kaltaisen unionin elimen toimintaan ei ole mahdollista ilman tätä koskevaa nimenomaista mainintaa Kosovon kanssa tehdyssä vakautus- ja assosiaatiosopimuksessa.



- 81 Toiseksi väite, jonka mukaan unionin yleinen tuomioistuin teki virheen valituksenalaisen tuomion 53 kohdassa katsoessaan, että asetuksen 2018/1971 35 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu osallistuminen vastaa Kosovon kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen 111 artiklassa tarkoitettua tiivistä yhteistyötä, ei voi menestyä.
- 82 Tältä osin on mainittava, että asetuksen 2018/1971 35 artiklassa säädetään erilaisista yhteistyön asteista ja muodoista. Kyseisen säännöksen 1 kohdassa säädetään siten BERECin ja BEREC-viraston mahdollisuudesta sopia muun muassa kolmansien maiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa työjärjestelyistä – edellyttäen että komissio antaa tähän ennakkohyväksynnän –, sillä täsmennyksellä, että tällaisista järjestelyistä ei saa seurata oikeudellisia velvoitteita. Tällainen yhteistyön muoto ei siis ole niin ”tiivis” kuin mainitun säännöksen 2 kohdassa tarkoitettu kolmansien maiden sääntelyviranomaisten BERECin toimintaan osallistuminen, joka myötävaikuttaa – kuten edellä 63 kohdasta ilmenee – Kosovon kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen 111 artiklassa tarkoitettuun yhteistyöhön, jolla pyritään erityisesti osallistuvien sääntelyviranomaisten riippumattomuuden varmistamiseen ja vahvistamiseen.
- 83 Toisin kuin Espanjan kuningaskunta väittää, viimeksi mainittu unionin ja Kosovon välisen yhteistyön muoto ei kuitenkaan mahdollista sitä, että kyseisen kolmannen maan kansallisen sääntelyviranomaisen osallistuminen BERECin elinten toimintaan rinnastetaan kyseisen kansallisen sääntelyviranomaisen integroimiseen kyseiseen unionin elimeen.
- 84 Kuten julkisasiamies on esittänyt ratkaisuehdotuksensa 97 ja 98 kohdassa, kun Kosovon sääntelyviranomaisen edustajat osallistuvat BERECin sääntelyneuvoston, työryhmien ja hallintoneuvoston työhön, he ilmaisevat mielipiteensä asetuksen 2018/1971 johdanto-osan 5 ja 13 perustelukappaleessa, 3 artiklan 3 kohdassa, 8 artiklan 2 kohdassa ja 15 artiklan 3 kohdassa tarkoitettulla tavalla täysin itsenäisesti ja avoimesti. Lisäksi asetuksen 2018/1971 35 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa rajoitetaan kolmansien maiden kansallisten sääntelyviranomaisten edustajien vaikutusvaltaa BERECissä, koska kyseisessä säännöksessä nimenomaisesti suljetaan pois mahdollisuus myöntää heille äänioikeus.
- 85 Toisin kuin Espanjan kuningaskunta väittää, Kosovon kansallisen sääntelyviranomaisen osallistuminen BERECin toimintaan ei myöskään mahdollista sitä, että Kosovo voisi osallistua unionin alakohtaisen säännösten laatimiseen sähköisen viestinnän alalla. Vaikka asetuksen 2018/1971 4 artiklan 4 kohdan mukaan kansalliset sääntelyviranomaiset ja komissio ”ottavat BERECin hyväksymät suuntaviivat, lausunnot, suositukset, yhteiset kannat ja parhaat käytännöt mahdollisimman pitkälti huomioon”, kyseiset toimet eivät ole oikeudellisesti sitovia eivätkä ne ole osa unionin sähköisen viestinnän alan sääntelyn valmistelumenettelyä. BERECin ainoana tehtävänä on toimia kansallisten sääntelyviranomaisten keskinäisen yhteistyön sekä kansallisten sääntelyviranomaisten ja komission välisen yhteistyön foorumina, ja sen tehtävänä on varmistaa kyseisen alan sääntelykehysten johdonmukainen täytäntöönpano, kuten ilmenee asetuksen 2018/1971 3 artiklan 2 kohdasta, luettuna yhdessä kyseisen asetuksen johdanto-osan viidennen perustelukappaleen kanssa.
- 86 Kolmanneksi väite, jonka mukaan asetuksen 2018/1971 35 artiklan 2 kohtaa rikottiin, koska unionilla ei ole yhteistä kantaa Kosovon asemasta, on hylättävä samoista syistä kuin ne, jotka esitettiin edellä 69–73 kohdassa.

- 87 Tästä seuraa, että unionin yleinen tuomioistuin ei tehnyt oikeudellista virhettä katsoessaan valituksenalaisen tuomion 53 ja 54 kohdassa, että Kosovon kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen 111 artiklaan perustuva yhteistyö vastaa asetuksen 2018/1971 35 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua yhteistyön tekemisen tapaa ja että siten Kosovon kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen 111 artikla on kyseisen asetuksen 35 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu ”tätä koskeva sopimus”.
- 88 Kolmas valitusperuste on siis hylättävä kokonaan perusteettomana.

### ***Neljännän valitusperusteen ensimmäinen osa***

#### *Asianosaisten lausumat*

- 89 Neljäs valitusperuste koostuu olennaisilta osin kahdesta osasta. Toisessa osassa Espanjan kuningaskunta riitauttaa komission toimivallan antaa riidanalainen päätös. Tätä toista osaa tarkastellaan samassa yhteydessä kuin viidettä valitusperustetta, jonka kanssa se on osittain päällekkäinen.
- 90 Espanjan kuningaskunta väittää ensimmäisessä osassa, että Kosovon kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen 111 artikla ei ole riittävä oikeusperusta riidanalaisen päätöksen antamiselle. Se riitauttaa unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 72 kohdassa esittämän arvioinnin, jonka mukaan kolmannen maan kansallisen sääntelyviranomaisen osallistuminen BERECin toimintaan ei edellytä kansainväliseen sopimukseen perustuvaa erityistä lupaa.
- 91 Espanjan kuningaskunta väittää tältä osin, että Kosovon kanssa tehty vakautus- ja assosiaatiosopimus on hyvin yleinen sopimus, jossa ei määrätä Kosovon kytkeytymisestä tai osallistumisesta unionin rakenteisiin millään alalla, mukaan lukien televiestintäala. Se muistuttaa, että Kosovon kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen 111 artiklassa ei viitata kyseisen maan osallistumiseen unionin elimen toimintaan vaan kyseisen sopimuksen osapuolten väliseen yhteistyöhön.
- 92 Komissio pitää kyseisiä väitteitä perusteettomina.

#### *Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta*

- 93 Edellä 56–64 ja 80–87 kohdassa esitetyistä perusteluista ilmenee, että Kosovon kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen 111 artikla on asetuksen N:o 2018/1971 35 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu ”tätä koskeva” sopimus ja että siten Kosovon kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen 111 artikla on riittävä oikeusperusta Kosovon kansallisen sääntelyviranomaisen osallistumiselle BERECin ja BEREC-viraston työskentelyyn.
- 94 Erityisesti on todettava, että ollakseen tällainen riittävä oikeusperusta tällaisen sopimuksen ei tarvitse välttämättä sisältää yksityiskohtaisia määräyksiä kyseisen asetuksen 35 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua osallistumisesta BERECin toimintaan. Sillä, että tietyt ehdokasmaiden kanssa tehdyt assosiaatiosopimukset tai tietyt EFTAn jäsenvaltioiden kansallisten

sääntelyviranomaisten osallistumista koskevat päätökset sisältävät yksityiskohtaisempia määräyksiä kuin Kosovon kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen 111 artikla, ei ole tältä osin merkitystä.

- 95 Niinpä neljännen valitusperusteen ensimmäinen osa on hylättävä perusteettomana.

### ***Neljännen valitusperusteen toinen osa ja viides valitusperuste***

#### *Asianosaisten lausumat*

- 96 Neljännen valitusperusteen toisessa osassa Espanjan kuningaskunta riitauttaa komission toimivallan tehdä riidanalainen päätös. Kosovon osallistumisesta BERECin toimintaan ei voida sen mukaan päättää pelkällä SEU 17 artiklaan perustuvalla päätöksellä, koska yhtäältä Kosovon kanssa tehdyssä vakautus- ja assosiaatiosopimuksessa ei määrätä tällaisesta mahdollisuudesta ja koska toisaalta unionilla ei ole yhteistä kantaa Kosovon asemasta. Espanjan kuningaskunta riitauttaa unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 77 kohdassa esittämän arvioinnin siitä, että koska asetuksessa 2018/1971 ei ole nimenomaisesti annettu BERECille toimivaltaa laatia työjärjestelyjä, joita sovelletaan kolmansien maiden kansallisten sääntelyviranomaisten – muiden muassa Kosovon kansallisen sääntelyviranomaisen – osallistumiseen, tämä toimivalta kuuluu SEU 17 artiklan nojalla komissiolle.
- 97 Espanjan kuningaskunta väittää lisäksi, että Kosovon osallistumisella BERECin toimintaan loukataan Euroopan unionin neuvoston toimivaltaa ja rikotaan SEU 16 artiklaa, luettuna yhdessä SEU 21 artiklan 3 kohdan kanssa. Sen mielestä neuvoston tehtävänä on arvioida, onko Kosovon kansallisen sääntelyviranomaisen osallistuminen BERECin toimintaan unionin edun mukaista, ja soveltava yhteen asiaan liittyvät intressit.
- 98 Tältä osin Espanjan kuningaskunta muistuttaa, että oikeusperustan valinnalla on erityinen merkitys, koska sen avulla voidaan säilyttää kunkin toimielimen toimivalta (tuomio 25.10.2017, komissio v. neuvosto (WRC-15), C-687/15, EU:C:2017:803, 49 ja 50 kohta), ja että kansainvälisen sopimuksen tekeminen edellyttää unionin intressien arvioimista sen suhteissa kolmannen maan kanssa sekä valintojen tekemistä kyseisiin suhteisiin kuuluvien eriävien intressien välillä (tuomio 28.7.2016, neuvosto v. komissio, C-660/13, EU:C:2016:616, 39 kohta).
- 99 Espanjan kuningaskunta väittää viidennessä valitusperusteessaan, että unionin yleinen tuomioistuin tulkitsi valituksenalaisen tuomion 76 ja 77 kohdassa virheellisesti asetuksen 2018/1971 35 artiklan 2 kohtaa katsoessaan, että BEREC-virasto on unionin erillisvirasto ja että komission on toimeenpanotehtäviensä ja ulkoista edustusta koskevien valtuuksiensa nojalla käytettävä itse kaikkia toimivaltuuksia, joita ei ole nimenomaisesti delegoitu kyseiselle virastolle, muun muassa kyseisessä säännöksessä tarkoitettujen työjärjestelyjen laatimisen osalta.
- 100 Espanjan kuningaskunta väittää, että unionin yleinen tuomioistuin erehtyi BERECin luonteesta ja tehtävistä, mistä on osoituksena se, että valituksenalaisen tuomion 76 ja 77 kohdassa ei viitata BERECiin, joka ei ole oikeussubjekti eikä erillisvirasto ja jonka ylin päätöksentekuelin on sääntelyneuvosto, vaan BEREC-virastoon, joka on elin, jonka tehtävänä on tarjota BERECille hallinnollista tukea.

- 101 Espanjan kuningaskunta esittää, että BERECin erityisasema perustuu sen muodostavien sääntelyviranomaisten riippumattomuutta koskevaan velvollisuuteen. Espanjan kuningaskunnan mukaan tästä velvollisuudesta seuraa yhdessä sen kanssa, että BEREC ei ole erillisvirasto, että BERECillä on laajemmat toimivaltuudet kuin unionin virastoilla.
- 102 Niinpä komission on sen mielestä rajoitettava toimimaan asetuksessa 2018/1971 nimenomaisesti säädetyissä tapauksissa, kuten asetuksen 2018/1971 35 artiklan 2 kohdan sanamuotoon ja asiayhteyteen perustuvasta sekä teleologisesta tulkinnasta ilmenee. Työjärjestelyjen laatiminen kuuluu siis Espanjan kuningaskunnan mukaan BERECin eikä komission toimivaltaan.
- 103 Komissio kiistää tällaiset väitteet. Sen mukaan neljännen valitusperusteen toisen osan tutkittavaksi ottamisen edellytykset osittain selvästi puuttuvat, koska väitteitä, jotka koskevat neuvoston toimivaltaa antaa riidanalainen päätös SEU 16 artiklan perusteella, ei esitetty ensimmäisessä oikeusasteessa. Lisäksi se pitää neljännen valitusperusteen toista osaa perusteettomana.
- 104 Komissio väittää viidennen valitusperusteen osalta, että asetuksen 2018/1971 35 artiklan 2 kohdan sanamuodosta ilmenee, ettei siinä määritetä viranomaista, jolla on toimivalta laatia työjärjestelyt.
- 105 Komission mukaan toimivalta, jota ei ole nimenomaisesti delegoitu unionin virastolle lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyyn säädöksen yhteydessä, kuuluu sille itselleen. Tätä tulkintaa tukee se, että asetuksen N:o 2018/1971 35 artiklan 1 kohdassa annetaan BERECille ja BEREC-virastolle nimenomaisesti toimivalta sopia ”työjärjestelyistä”, edellyttäen että ”komissio antaa tähän ennakkohyväksynnän”. Lisäksi komissio katsoo, että kyseisen asetuksen systematiikan tarkastelun perusteella komission ennakkohyväksyntä on tarpeen mainitun asetuksen 35 artiklan 1 kohdan mukaista yhteistyötä varten, mutta sitä ei mainita asetuksen 35 artiklan 2 kohdassa sen vuoksi, että viimeksi mainittuun säännökseen perustuvan yhteistyön yksityiskohdat määrittää komissio.
- 106 Komissio katsoo lisäksi, että BERECille tehtävissään tunnustettu riippumattomuus ei estä sitä, että komissiolla katsottaisiin olevan erityistä toimivaltaa suhteissa kolmansiin maihin.

#### *Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta*

- 107 Aluksi on todettava, että Espanjan kuningaskunnan väitteet, jotka koskevat neljännen valitusperusteen toista osaa, koskevat lähinnä oikeudellista virhettä, jonka se väittää unionin yleisen tuomioistuimen tehneen katsoessaan, että SEU 17 artikla on pätevä oikeusperusta riidanalaisen päätöksen antamiselle. Vaikka on totta, ettei Espanjan kuningaskunta vedonnut neuvoston toimivaltaan ensimmäisessä oikeusasteessa, SEU 16 artiklaa koskevan neljännen valitusperusteen toisen osan yhteydessä esitetyillä perusteluilla moititaan kuitenkin valituksenalaisen tuomion 74–82 kohdassa esitettyjä perusteluja komission SEU 17 artiklaan perustuvasta toimivallasta. Kyseiset perustelut liittyvät siten Espanjan kuningaskunnan ensimmäisessä oikeusasteessa nostamassaan kanteessa viimeksi mainitun määräyksen osalta esittämiin perusteluihin, joten ne voidaan ottaa tutkittavaksi, koska niillä ei näin ollen muuteta oikeudenkäynnin kohdetta siitä, mikä se oli unionin yleisessä tuomioistuimessa.
- 108 Asiakysymyksen osalta on palautettava mieleen, että asetuksen 2018/1971 35 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa säädetään, että ”[ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettujen unionin ja kolmansien maiden välisiin sopimuksiin] sisältyvien asiaa koskevien määräysten mukaisesti

laaditaan työjärjestelyjä, joissa määritellään erityisesti, millaista on luonteeltaan, laajuudeltaan ja tavaltaan [tällainen] osallistuminen – –, mukaan lukien BERECin tekemiin aloitteisiin osallistumista, rahoitusosuuksia ja BEREC-viraston henkilöstöä koskevat säännöt”.

- 109 Tältä osin on todettava ensinnäkin, ettei unionin yleinen tuomioistuin tehnyt virhettä hylätessään valituksenalaisen tuomion 70 kohdassa sen Espanjan kuningaskunnan väitteen, jonka mukaan asetuksen 2018/1971 35 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan sanamuodon mukaan ainoastaan sopimuksissa, joissa määrätään osallistumisesta BERECin toimintaan, voidaan määrätä tällaisten ”työjärjestelyjen” yksityiskohdista. Yhtäältä tällainen tulkinta olisi nimittäin vaikeasti yhteensovittavissa kyseisen säännöksen, jonka tarkoituksena on nimenomaan säätää mainittujen työjärjestelyjen laatimisesta, tehokkaan vaikutuksen kanssa. Toisaalta – kuten edellä 60 kohdasta ilmenee – ilmaisu ”sopimukseen sisältyvien asiaa koskevien määräysten mukaisesti” tarkoittaa, että ”työjärjestelyjen” laatimisessa on noudatettava sellaisten sopimusten määräyksiä, joilla sovitaan alakohtaisesta yhteistyöstä unionin ja kolmannen maan välillä, ja erityisesti niiden perimmäistä tavoitetta, joka on Kosovon kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen 111 artiklan tapauksessa se, että Kosovo ottaa käyttöön sähköisen viestinnän alalla annetun unionin säännösten.
- 110 Se seikka, että Kosovon kanssa tehty vakautus- ja assosiaatiosopimus ei sisällä määräyksiä asetuksen 2018/1971 35 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan mukaisten työjärjestelyjen laatimisesta, ei kuitenkaan voi saattaa Espanjan kuningaskunnan väittämällä tavalla kyseenalaiseksi sitä toteamusta, jonka mukaan Kosovon kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen 111 artikla on riittävä oikeusperusta, jonka nojalla Kosovon kansallinen sääntelyviranomainen voi osallistua BERECin ja BEREC-viraston työskentelyyn, kuten edellä 56–64 ja 80–87 kohdasta ilmenee.
- 111 Toiseksi on mainittava, että vaikka asetuksen 2018/1971 35 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa säädetään ”työjärjestelyjen” laatimisesta kolmansien maiden kansallisten sääntelyviranomaisten BERECin ja BEREC-viraston toimintaan osallistumista varten, kyseisessä säännöksessä ei täsmennetä menettelyä, jonka mukaisesti tällaisista järjestelyistä on päätettävä.
- 112 Kuten julkisasiamies on esittänyt ratkaisuehdotuksensa 122 kohdassa, riidanalaista päätöstä ei voitu tehdä komission toimeenpanoon ja ulkoiseen edustukseen liittyviä tehtäviä koskevan SEU 17 artiklan nojalla. Toimeenpanotehtävien osalta on nimittäin mainittava, että SEUT 290 artiklan 1 kohdassa ja SEUT 291 artiklan 2 kohdassa edellytetään toimivallan nimenomaista siirtämistä komissiolle, mitä käsiteltävässä tapauksessa ei ole tapahtunut. Toisaalta unionin ulkoista edustusta koskevien tehtävien osalta on riittävää todeta, että asetuksen 2018/1971 35 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa säädettyä ”työjärjestelyjen” laatimista kolmansien maiden kansallisten sääntelyviranomaisten BERECin ja BEREC-viraston työskentelyyn osallistumista varten ei voida pitää unionin ulkoista edustusta koskevana toimena. Kyseisestä säännöksestä nimittäin ilmenee, että tällaisten työjärjestelyjen kohteena ei ole unionin ulkoinen edustus sinänsä vaan niillä määritellään erityisesti, millaista on luonteeltaan, laajuudeltaan ja tavaltaan unionin kanssa tätä koskevia sopimuksia tehneiden kolmansien maiden sääntelyviranomaisten osallistuminen kyseisten unionin elinten toimintaan.
- 113 Lisäksi asetuksen 2018/1971 9 artiklan i alakohdasta ja 20 artiklan 6 kohdan m alakohdasta, luettuna yhdessä kyseisen asetuksen johdanto-osan 20 perustelukappaleen kanssa, ilmenee, että kyseisessä asetuksessa määritetään, mitkä elimet voivat laatia sen 35 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja työjärjestelyjä. Mainitun asetuksen johdanto-osan 20 perustelukappaleen mukaan BERECin olisi voitava sopia työjärjestelyistä erityisesti kolmansien maiden toimivaltaisten

viranomaisten kanssa. Toisaalta saman asetuksen 9 artiklan i alakohdassa ja 20 artiklan 6 kohdan m alakohdassa täsmennetään, että sääntelyneuvosto ja BEREC-viraston johtaja antavat yhdessä luvan työjärjestelyistä sopimiseen muun muassa tällaisten viranomaisten kanssa asetuksen 2018/1771 35 artiklan mukaisesti.

- 114 Kyseisistä säännöksistä ilmenee lisäksi, että komissiolla on työjärjestelyistä sopimisen osalta ainoastaan valvontavalta. Tältä osin kyseisen asetuksen johdanto-osan 20 perustelukappaleessa todetaan, että komission ”olisi varmistettava, että tarvittavat työjärjestelyt ovat johdonmukaisia unionin politiikan ja prioriteettien kanssa ja että BEREC toimii toimeksiantonsa ja olemassa olevien institutionaalisten puitteiden mukaisesti”.
- 115 Asetuksen 2018/1771 35 artiklan 1 kohdassa säädetään siksi erityisesti kolmansien maiden kanssa tehtävän yhteistyön osalta, että BEREC ja BEREC-virasto voivat sopia työjärjestelyistä, edellyttäen että komissio antaa tähän ennakkohyväksynnän.
- 116 Toisin kuin unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 77 ja 78 kohdassa, se, että kyseisen asetuksen 35 artiklan 2 kohtaan ei sisälly tällaista täsmennystä, ei mainitun asetuksen säännösten valossa merkitse sitä, että toimivalta sopia kolmansien maiden kansallisten sääntelyviranomaisten – muun muassa Kosovon kansallisen sääntelyviranomaisen – osallistumiseen sovellettavista työjärjestelyistä kuuluisi komissiolle.
- 117 Kuten julkisasiamies on esittänyt ratkaisuehdotuksensa 130–132 kohdassa, se, että ainoastaan asetuksen N:o 2018/1771 35 artiklan 1 kohdassa annetaan BERECille ja BEREC-virastolle nimenomaisesti toimivalta sopia työjärjestelyistä, edellyttäen että komissio antaa tähän ennakkohyväksynnän, ei merkitse sitä, että kyseisen toimivalta jakautuisi toisin silloin, kun kyse on kyseisen asetuksen 35 artiklan 2 kohdasta, joka koskee kolmansien maiden kanssa tehtävän yhteistyön erityistilannetta, jossa asianomaisten maiden kansalliset sääntelyviranomaiset osallistuvat BERECin sääntelyneuvoston ja työryhmien sekä BEREC-viraston hallintoneuvoston toimintaan. Päinvastoin mainitun asetuksen 35 artiklan 1 kohdassa vahvistettua sääntöä, jonka mukaan BEREC ja BEREC-virasto voivat sopia työjärjestelyistä, edellyttäen että komissio antaa tähän ennakkohyväksynnän, on tulkittava yleissääntönä, jota sovelletaan myös saman asetuksen 35 artiklan 2 kohdan erityisessä asiayhteydessä, koska siinä ei säädetä poikkeuksesta asetuksen 2018/1771 35 artiklan 1 kohdassa ilmaistuun periaatteeseen.
- 118 Kuten julkisasiamies on esittänyt ratkaisuehdotuksensa 133 kohdassa, tätä arviointia ei voida kyseenalaistaa sillä perusteella, että asetuksen 2018/1771 35 artiklan 2 kohdassa säädetty osallistuminen BERECin ja BEREC-viraston toimintaan on tiiviimpi kolmansien maiden kansallisten sääntelyviranomaisten kanssa tehtävän yhteistyön muoto kuin se tällaisen yhteistyön muoto, josta säädetään kyseisen asetuksen 35 artiklan 1 kohdassa. Kolmansien maiden kansallisten sääntelyviranomaisten osallistuminen BERECin toimintaan on nimittäin jo vahvistettu mainitun asetuksen 35 artiklan 2 kohdassa tarkoitettulla tätä koskevalla sopimuksella eli tässä tapauksessa Kosovon kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen 111 artiklalla.
- 119 Tämä tulkinta on sopusoinnussa asetuksella 2018/1771 säädetyn järjestelmän kanssa. Kyseisen asetuksen 3 artiklan 3 kohdan ja 8 artiklan 1 kohdan, luettuna yhdessä sen johdanto-osan 5 ja 13 perustelukappaleen kanssa, mukaan BERECin tehtävänä on tarjota asiantuntemusta ja toimia täysin itsenäisesti. Mainitun asetuksen johdanto-osan 22 perustelukappaleen mukaan BERECin olisi voitava toimia unionin etujen mukaisesti riippumatta kaikesta ulkoisesta väliintulosta, kuten poliittisesta painostuksesta tai kaupallisesta puuttumisesta. Saman asetuksen johdanto-osan 32 perustelukappaleesta ilmenee, että BEREC-viraston itsemääräämisoikeuden ja

riippumattomuuden takaamiseksi sillä olisi oltava oma talousarvio. Tässä yhteydessä on mainittava, että myös BERECissä toimivilta henkilöiltä, muun muassa sääntelyneuvoston jäseniltä sekä BEREC-viraston hallintoneuvoston jäseniltä ja johtajalta, edellytetään asetuksen 2018/1971 8 artiklan 2 kohdan, 16 artiklan 1 kohdan m alakohdan, 20 artiklan 3 kohdan ja 42 artiklan, luettuna yhdessä sen johdanto-osan 22, 25 ja 29 perustelukappaleen kanssa, mukaisesti riippumattomuutta.

- 120 Se, että komissio voisi yksipuolisesti päättää tietyistä työjärjestelyistä BERECin ja BEREC-viraston toimintaan osallistumista varten ilman niiden suostumusta, ei ole sovitettavissa yhteen BERECin riippumattomuuden kanssa, ja se menisi komissiolle samassa asetuksessa annettua valvontatehtävää pidemmälle.
- 121 Kun unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 77 kohdassa, että koska asetuksessa 2018/1971 ei ole nimenomaisesti annettu BEREC-virastolle tai muulle elimelle toimivaltaa laatia työjärjestelyjä, joita sovelletaan kolmansien maiden kansallisten sääntelyviranomaisten – muiden muassa Kosovon kansallisen sääntelyviranomaisen – osallistumiseen, tämä toimivalta kuuluu komissiolle, unionin yleinen tuomioistuin sekä erehtyi toimivallan jaosta yhtäältä komission sekä toisaalta BERECin ja BEREC-viraston välillä että sovelsi virheellisesti asetuksessa 2018/1971 säädettyjä BERECin riippumattomuuden takaavia säännöksiä.
- 122 Se, että muun muassa asetuksen 2018/1971 35 artiklalla tavoiteltu päämäärä eli kolmansien maiden kansallisten sääntelyviranomaisten kanssa tehtävän yhteistyön lisääminen sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen alalla edellyttää yhteistoimintaa kyseisten kolmansien maiden kanssa, tukee päätelmää, jonka mukaan komissio ei voi yksipuolisesti tehdä päätöstä, jossa vahvistetaan mainittujen kolmansien maiden kansallisten sääntelyviranomaisten osallistumiseen sovellettavat työjärjestelyt, toisin kuin unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 82 kohdassa.
- 123 Komission antaman ennakkohyväksynnän jälkeen tällaisista järjestelyistä on nimittäin sovittava yhtäältä BERECin ja BEREC-viraston sekä toisaalta asianomaisten kolmansien maiden toimivaltaisten viranomaisten välillä, ja sääntelyneuvoston ja BEREC-viraston johtajan on yhdessä annettava lupa niistä sopimiseen, kuten asetuksen 2018/1971 9 artiklan i alakohdasta ja 20 artiklan 6 kohdan m alakohdasta ilmenee. Komissiolla ei siten voi olla toimivaltaa yksipuolisesti vahvistaa tällaisia järjestelyjä.
- 124 Tästä seuraa, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen katsoessaan valituksenalaisen tuomion 77 ja 82 kohdassa, että toimivalta laatia asetuksen 2018/1971 35 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettujen kolmansien maiden kansallisten sääntelyviranomaisten BERECin toimintaan osallistumiseen sovellettavat työjärjestelyt kuuluu yksipuolisesti komissiolle SEU 17 artiklan nojalla.
- 125 Kun otetaan huomioon edellä 123 kohdasta ilmenevät seikat, on kuitenkin hylättävä Espanjan kuningaskunnan väite, jonka mukaan toimivalta päättää Kosovon kansallisen sääntelyviranomaisen osallistumisesta BERECin toimintaan kuuluu neuvostolle komission hyväksyntää koskevin varauksin.
- 126 Kaiken edellä esitetyn perusteella neljännen valitusperusteen toinen osa on hylättävä perusteettomana. Viides valitusperuste sitä vastoin on hyväksyttävä ja valituksenalainen tuomio siten kumottava.

## **Unionin yleisessä tuomioistuimessa nostettu kanne**

- 127 Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 61 artiklan ensimmäisessä kohdassa määrätään, että jos unionin yleisen tuomioistuimen ratkaisu kumotaan, unionin tuomioistuin voi itse ratkaista asian lopullisesti, jos asia on ratkaisukelpoinen.
- 128 Näin on nyt käsiteltävässä asiassa.
- 129 Kuten edellä 22 kohdassa todettiin, Espanjan kuningaskunta vetosi ensimmäisessä oikeusasteessa nostamansa kanteen tueksi kolmeen kanneperusteeseen.
- 130 Espanjan kuningaskunta väittää kolmannessa kanneperusteessaan, että riidanalainen päätös on asetuksen 2018/1971 35 artiklan vastainen, koska komissio poikkesi menettelystä, josta mainitussa säännöksessä säädetään kolmansien maiden kansallisten sääntelyviranomaisten BERECin toimintaan osallistumista varten.
- 131 Edellä 112–124 kohdassa esitetyistä syistä komissiolla ei ollut toimivaltaa tehdä riidanalaista päätöstä. Kolmas valitusperuste on siten hyväksyttävä tarvitsematta tutkia muita ensimmäisessä oikeusasteessa esitettyjä kanneperusteita.
- 132 Niinpä Espanjan vaatimukset on hyväksyttävä ja riidanalainen päätös on kumottava.

## **Riidanalaisen päätöksen vaikutusten pysyttäminen**

- 133 On syytä muistuttaa, että SEUT 264 artiklan toisen kohdan mukaan unionin tuomioistuin voi tarpeellisiksi katsomissaan tapauksissa todeta, miltä osin kumotun toimen vaikutuksia on pidettävä pysyvinä.
- 134 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että oikeusvarmuuteen liittyvistä syistä tällaisen toimen vaikutukset voidaan pysyttää erityisesti silloin, kun sen kumoamisen välittömät vaikutukset aiheuttaisivat vakavia kielteisiä seurauksia asianomaisille henkilöille ja kun riidanalaisen toimen lainmukaisuutta ei riitauteta sen tarkoituksen tai sisällön perusteella vaan sen laatijan toimivallan puuttumiseen tai olennaisten menettelymääräysten rikkomiseen liittyvistä syistä (tuomio 15.7.2021, komissio v. Landesbank Baden-Württemberg ja SRB, C-584/20 P ja C-621/20 P, EU:C:2021:601, 175 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 135 Esillä olevassa asiassa riidanalainen päätös on kumottu sen laatijan eli komission toimivallan puuttumisen vuoksi.
- 136 Muun muassa asetuksen 2018/1971 35 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettujen kolmansien maiden kansallisten sääntelyviranomaisten BEREC-viraston rahoitusosuuksia ja henkilöstöä koskevien järjestelyjen tarpeellisuuden vuoksi riidanalaisen päätöksen kumoaminen voisi vaarantaa Kosovon kansallisen sääntelyviranomaisen osallistumisen BERECin toimintaan, ellei sen vaikutuksia pysytettäisi siihen saakka, kunnes riidanalainen päätös korvataan uudella toimella.



137 Tässä tilanteessa riidanalaisen päätöksen vaikutukset on pysytettävä siihen saakka, kunnes BERECin, BEREC-viraston ja Kosovon kansallisen sääntelyviranomaisen välillä asetuksen 2018/1971 35 artiklan 2 kohdan nojalla mahdollisesti sovittavat uudet työjärjestelyt tulee voimaan, minkä on tapahduttava kohtuullisessa ajassa, joka ei voi ylittää kuutta kuukautta tämän tuomion julistamispäivästä.

### **Oikeudenkäyntikulut**

138 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 184 artiklan 2 kohdan mukaan silloin, kun valitus on perusteltu ja unionin tuomioistuin ratkaisee itse riidan lopullisesti, se päättää oikeudenkäyntikuluista.

139 Kyseisen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan, jota sovelletaan työjärjestyksen 184 artiklan 1 kohdan nojalla valituksen käsittelyyn, asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut.

140 Koska Espanjan kuningaskunta on vaatinut, että komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, ja koska komissio on hävinnyt asian, komissio on velvoitettava korvaamaan sekä valituksesta että ensimmäisessä oikeusasteessa käydystä oikeudenkäynnistä aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) **Unionin yleisen tuomioistuimen 23.9.2020 antama tuomio Espanja v. komissio (T-370/19, EU:T:2020:440) kumotaan.**
- 2) **Kosovon kansallisen sääntelyviranomaisen osallistumisesta Euroopan sähköisen viestinnän sääntelyviranomaisten yhteistyöelimen toimintaan 18.3.2019 annettu Euroopan komission päätös kumotaan.**
- 3) **Kosovon kansallisen sääntelyviranomaisen osallistumisesta Euroopan sähköisen viestinnän sääntelyviranomaisten yhteistyöelimen toimintaan 18.3.2019 annetun Euroopan komission päätöksen vaikutukset pysytetään voimassa siihen saakka, kunnes Euroopan sähköisen viestinnän sääntelyviranomaisten yhteistyöelimen (BEREC), BERECin tukiviraston (BEREC-virasto) ja Kosovon kansallisen sääntelyviranomaisen välillä Euroopan sähköisen viestinnän sääntelyviranomaisten yhteistyöelimen (BEREC) ja BERECin tukiviraston (BEREC-virasto) perustamisesta, asetuksen (EU) 2015/2120 muuttamisesta ja asetuksen (EY) N:o 1211/2009 kumoamisesta 11.12.2018 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2018/1971 35 artiklan 2 kohdan nojalla mahdollisesti sovittavat uudet työjärjestelyt tulevat voimaan, minkä on tapahduttava kohtuullisessa ajassa, joka ei voi ylittää kuutta kuukautta tämän tuomion julistamispäivästä.**
- 4) **Euroopan komissio vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se velvoitetaan korvaamaan Espanjan kuningaskunnalle tässä muutoksenhakuasiassa sekä unionin yleisessä tuomioistuimessa käydyssä oikeudenkäynnissä aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.**

## Allekirjoitukset